

Скобелева Лариса Александровна

**Законодательство Российской Федерации и ее субъектов об охране
окружающей среды (конституционно-правовой аспект)**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права юридического факультета Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Зухра Ильдаровна Гадыльшина

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Николай Кондратьевич Филиппов
кандидат юридических наук
Лиана Ильгизовна Ибрагимова

Ведущая организация: *Казанский юридический институт МВД РФ*

Защита состоится 30 сентября 2005 г. в 10.00 часов на заседании Диссертационного совета К.212.081.01 в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, аудитория 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35)

Автореферат разослан « » августа 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета К.212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Актуальность темы обусловлена происходящими изменениями политического, экономического, правового и иного характера, а также связанными с ними проблемами на современном этапе развития законодательства в сфере федеративных отношений, прежде всего, как предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Недавно проведенная кодификация российского законодательства, причем не только по предметам совместного ведения, но и по предметам ведения Российской Федерации, предполагает внести в систему и содержание российского законодательства существенные изменения.

Анализ имеющихся на сегодняшний день научных исследований позволяет говорить, что на современном этапе проблемы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, с учетом специфики каждой из сфер совместного ведения, соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, приобретают особую актуальность. Среди многочисленных проблем по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов особое место занимают вопросы законодательства об охране окружающей среды. Право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, напрямую зависит от эффективной реализации конституционно-правовых норм на федеральном и региональном уровнях. Таким образом, логически верным является исследование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды в конституционно-правовом аспекте.

Недостаточная разработанность и актуальность исследуемой проблемы, ее большая практическая значимость для современного развития и совершенствования законодательства об охране окружающей среды определяют необходимость дальнейших исследований в этой области и обуславливают выбор темы диссертационной работы.

Объектом настоящего исследования являются конституционно-правовые аспекты законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды.

Предметом диссертационного исследования является федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Цель диссертации – анализ конституционно-правовых основ регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере законодательства об охране окружающей среды, а также выявление особенностей становления и развития

федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды.

Реализация поставленной цели предполагает выполнение следующих **задач**:

- провести анализ становления и развития законодательства об охране окружающей среды в историко-правовом аспекте;
- уточнить понятие законодательства об охране окружающей среды как отрасли российского законодательства;
- выявить особенности и раскрыть содержание федерального законодательства об охране окружающей среды;
- выявить особенности законодательства субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды;
- исследовать законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов посредством раскрытия правовых форм регулирования отношений по предметам совместного ведения, определить место и роль договорного порядка разграничения предметов совместного ведения в системе законодательства об охране окружающей среды, раскрыть виды и формы федеральных законов, определяющих основы правового регулирования в сфере совместного ведения;
- выявить коллизионные проблемы законодательства об охране окружающей среды по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- выработать концептуальные подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды в Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы. Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды в науке конституционного права не было объектом специального и всестороннего исследования. Вместе с тем отдельные его аспекты затрагивались отечественными учеными-правоведами.

В целом вопросы развития российского законодательства исследовались в общетеоретической правовой литературе С.С. Алексеевым, С.В. Полениной, Н.В. Сильченко, Ю.А. Тихомировым.

Проблемы конституционного законодательства нашли отражение в работах: А.А. Белкина, Л.Д. Воеводина, В.В. Гошуляк, Т.Д. Зражевской, Л.И. Ибрагимовой, О.Е. Кутафина, Е.А. Лукьяновой, Ю.В. Мальцева, М.А. Митюкова, В.А. Сивицкого, Ю.А. Тихомирова, О.И. Чистякова и других авторов.

Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения, отдельные вопросы соотношения федерального и регионального законодательства исследовались С.А. Авакьяном, В.М. Азбукиным, Е.Н. Барышниковым, А.В. Безруковым, И.Г. Дудко, А.А. Елисеевой, А.В. Елисеевым, Ю.М. Ермаковой, О.Н. Зайцевой, М.Н. Карасевым, А.Н. Ким, Б.С. Крыловым, Н.А. Сыродоева,

И.А. Умновой, Э.С. Юсубовым. В монографии коллектива научных сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации «Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательств субъектов Российской Федерации» был проведен анализ нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов и выдвинуты предложения по гармонизации российского законодательства.

Специальные проблемы по предметам совместного ведения рассматривались в диссертационных исследованиях А.В. Безрукова, А.А. Елисеевой, А.В. Елисеева, О.Н. Зайцевой, А.Н. Ким, А.Г. Шорникова и других ученых.

Соответствующие исследования посвящены в области охраны окружающей среды в работах С.А. Боголюбова, О.Л. Дубовик, И.А. Игнатьевой, О.С. Колбасова, А.Е. Лунева, Ю.С. Шемшученко, А.С. Шестерюк и многих других ученых-правоведов. Через призму конституционно-правовых проблем охраны окружающей среды вопросы состояния и развития законодательства об охране окружающей среды рассматривались в докторских диссертациях С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик. Состояние и анализ федерального и регионального экологического законодательства были исследованы в монографиях Т.В. Злотниковой. Среди монографической литературы можно выделить лишь одно исследование, специально посвященное изучению состояния и развития законодательства об охране окружающей среды: в 1984 г. была опубликована монография А.С. Шестерюка «Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды».

Таким образом, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и законодательство об охране окружающей среды отдельно являлись объектом исследований разных отраслей права: конституционного и экологического. Что же касается законодательства об охране окружающей среды, то его особенности раскрывались только специалистами в сфере экологического права.

Источники исследования: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, включая нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, правоприменительная практика органов государственной власти, в частности Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, Татарской природоохранной межрайонной прокуратуры, монографии, тематические сборники, учебные и справочные издания, научные статьи, диссертации и авторефераты диссертаций, материалы научных и научно-практических конференций.

Методологическая основа исследования. В исследовании использованы такие общенаучные методы, как системный анализ изучаемых

явлений и синтез полученных результатов исследования, методы индуктивного и дедуктивного умозаключений.

Методологическую основу диссертационного исследования составили апробированные методы научного познания: историко-юридический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, нормативный, системный, статистический, логический, формально-юридический, что позволило обеспечить глубокое и всестороннее изучение предмета.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автором впервые предпринята попытка комплексного исследования в конституционно-правовом аспекте законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды как отрасли российского законодательства и как предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; определена роль законодательства об охране окружающей среды в федеративных отношениях на современном этапе; предложена классификация конституционных норм в области охраны окружающей среды; выявлены особенности соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации и предложены концептуальные подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **основные положения**:

1. Законодательство об охране окружающей среды как отрасль российского законодательства представляет собой совокупность элементов российского законодательства, систематизированных в определенной последовательности и регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды, направленные на сохранение, воспроизводство, оздоровление и улучшение природной среды в целом, включая компоненты природной среды, природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты, а также рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в целом, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

2. Законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – это отнесенная Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфера общественных отношений в области охраны окружающей среды, которая разграничивается и определяется соответствующими правовыми формами регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

3. Необходимо разграничивать природоохранное и природоресурсное законодательство. Анализ историко-правового аспекта становления и развития законодательства об охране окружающей среды позволяет сделать вывод о том, что природоохранное законодательство должно развиваться опережающими темпами по сравнению с природоресурсным.

4. Классификация конституционных норм в области охраны окружающей среды и природопользования включает следующие три группы: нормы, устанавливающие основы конституционного строя; нормы, определяющие права и свободы человека и гражданина; компетенционные нормы. В рамках трех обозначенных групп необходимо выделять конституционные нормы в области охраны окружающей среды и конституционные нормы в области природопользования.

5. Правовые формы регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе включают в себя формы разграничения и формы определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К первым относятся Конституция Российской Федерации, Федеративный договор, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Ко вторым - также федеральные законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

6. Предложена модель, позволяющая структурировать систему законодательства об охране окружающей среды на федеральном и региональном уровнях управления.

7. Выявлены и классифицированы противоречия между нормативными правовыми актами в области охраны окружающей среды, принятыми по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и предложено внести в федеральное законодательство нормы, регламентирующие способы преодоления подобных коллизий.

Практическое значение работы. Полученные в диссертации выводы и рекомендации нашли практическое применение. Они использованы при разработке управленческих решений и подготовке аналитических записок по проблематике охраны окружающей среды.

Предложения, выводы по результатам проведенного диссертационного исследования, а также сам материал работы могут быть использованы:

- в процессе законотворческой деятельности;
- в правоприменительной практике;
- для дальнейшего исследования, анализа законодательства об охране окружающей среды как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и практического применения его норм;

- в учебном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное право», «Экологическое право».

Рекомендации, изложенные в исследовании, могут быть применены в сфере охраны окружающей среды органами государственной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ при решении соответствующих вопросов в области охраны окружающей среды.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, научная новизна и практическая значимость исследования, определяются объект, предмет, цель, задачи, источники исследования, а также методологические основы, характеризуется степень научной разработанности проблем исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Федеральное законодательство об охране окружающей среды» - состоит из двух параграфов, посвященных исследованию историко-правового аспекта становления и развития российского законодательства об охране окружающей среды, а также раскрытию системы федерального законодательства об охране окружающей среды.

В первом параграфе «Историко-правовой аспект становления и развития законодательства об охране окружающей среды» дается анализ становления и развития законодательства об охране окружающей среды в историко-правовом аспекте, определяется роль российского законодательства в становлении и развитии законодательства об охране окружающей среды как самостоятельной отрасли и как предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Диссертант, раскрывая историю законодательства об охране окружающей среды, руководствуясь нормативно-правовой и специальной литературой разграничивает:

- историю становления и развития природоохранного законодательства (законодательства об охране окружающей среды);
- историю становления и развития природоресурсного законодательства.

В свою очередь, анализ историко-правового аспекта становления и развития законодательства об охране окружающей среды позволил автору выделить три этапа его формирования: 1978-1992 гг., 1991-2002 гг., 2002 – 2005 гг.

Исследуя критерии периодизации природоохранного законодательства как самостоятельной отрасли российского законодательства автор предлагает учитывать следующее.

Во-первых, большую роль в становлении и развитии природоохранного законодательства играет федеративный аспект, т.е. определение и разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим следует отметить, что ни Конституция РСФСР 1918 г., ни Конституция СССР 1924 г., ни последующие Конституции СССР и РСФСР вплоть до Конституции РСФСР 1978 г. не определяли место природоохранного законодательства в

системе российского законодательства и в системе разграничения полномочий. Поэтому они не могут быть взяты за основу периодизации природоохранного законодательства.

Диссертант считает, что этап становления законодательства об охране окружающей среды как самостоятельной отрасли российского законодательства начинается с Конституции РСФСР 1978 г. в редакции от 21 апреля 1992 г., поскольку именно в п. «и» ст. 81.1. Конституции Российской Федерации от 12 апреля 1978 г. законодательство об охране окружающей среды впервые определяется и как предмет совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации и как самостоятельная отрасль российского законодательства. Однако следует отметить, что эта статья была введена только спустя четыре года после принятия Конституции РСФСР 1978 г.¹ Тем не менее именно в этот период законодательство об охране окружающей среды получает конституционное закрепление.

Во-вторых, несмотря на то, что отдельные природоохранные нормы начинали закладываться в советский период и как самостоятельная отрасль законодательства об охране окружающей среды было закреплено только в Конституции РСФСР 1978 г. в статьях 81.1., 84.1., 84.11., дальнейшее развитие оно получило только после принятия Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». Так, нормативные правовые акты, принятые до 1991 г., относились к природоресурсным. Те же из них, которые регулировали некоторые вопросы охраны окружающей среды, а также нормативные правовые акты, которые помимо норм, регулирующих общественные отношения в области использования конкретного компонента природной среды, содержали нормы в области его охраны, далеко не составляли в своей совокупности самостоятельной отрасли законодательства об охране окружающей среды, а входили в систему природоресурсного законодательства. Также, название документов, в которых закреплялась бы формулировка «охрана природы», не соответствовало их содержанию.

Таким образом, исследование историко-правового аспекта становления и развития законодательства об охране окружающей среды приводит к выводу о целесообразности разграничения природоохранного и природоресурсного законодательства.

Во втором параграфе «Система федерального законодательства об охране окружающей среды» - исследуется система и содержание федерального законодательства об охране окружающей среды, выявляются его особенности. В результате проведенного исследования диссертантом

¹ Закон Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 21.05.1992. № 20. Ст. 1084.

предлагается определение законодательства об охране окружающей среды как самостоятельной отрасли российского законодательства.

Автор рассматривает систему федерального законодательства об охране окружающей среды в широком смысле слова, которая включает в себя не только общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, но и подзаконные нормативные правовые и иные акты Российской Федерации.

Диссертантом особо отмечается роль Конституции Российской Федерации 1993 г. в законодательстве об охране окружающей среды. Во-первых, она устанавливает законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Во-вторых, она определяет законодательство об охране окружающей среды как одну из отраслей российского законодательства. В свою очередь, посредством исследования конституционных основ охраны окружающей среды, классификации конституционных норм в этой области, соотношения понятий «охрана окружающей среды» и «природопользование» раскрывается содержание законодательства об охране окружающей среды.

Характеристика конституционных основ охраны окружающей среды дается автором на основе выделения групп норм Конституции Российской Федерации. Исходя из структуры Конституции представлена классификация конституционных норм в области охраны окружающей среды и природопользования, включающая следующие три группы:

- 1) нормы, устанавливающие основы конституционного строя;
- 2) нормы, определяющие права и свободы человека и гражданина;
- 3) компетенционные нормы.

При этом приведенная классификация конституционных норм в области охраны окружающей среды и природопользования представлена нормами, непосредственно регулируемыми экологические отношения.

Рассматривая конституционные нормы в области охраны окружающей среды и природопользования в рамках трех обозначенных групп автор при этом выделяет:

- конституционные нормы в области охраны окружающей среды (ч.2 ст. 36, ст. 42, ст. 58, п. п. «д» (в части, касающейся охраны окружающей среды), «к» ст. 72);

- конституционные нормы в области природопользования (ст. 9, ч.2 ст. 36, ст. 58, п.п. «в», «д» (в части, касающейся природопользования), «к» ст. 72, ч.2 ст. 74).

При этом конституционные нормы в области природопользования, нашедшие дальнейшую конкретизацию в законодательстве, обозначенном многими специалистами как природоресурсное, целесообразно также делить на нормы в области охраны уже конкретного компонента природной среды, например охрана земель, и нормы в области его использования, которые будут составлять две стороны одного явления – «использование и охрана

природных ресурсов», обеспечивая тем самым неразрывность использования и охраны природных ресурсов.

При общей характеристике конституционных норм в области охраны окружающей среды автор указывает на необходимость конкретизации некоторых понятий. При этом обращает внимание на проблему соотношения понятий «охраны окружающей среды» и «природопользования», которая имеет важное теоретическое и практическое значение. Данный вопрос приобретает особую значимость при определении не только системы, но и содержания законодательства об охране окружающей среды. Диссертантом исследуются различные взгляды научных деятелей о содержании этих понятий. При этом автор отмечает, что проблема соотношения понятий «охрана окружающей среды» и «природопользования» не единственна. В юридической литературе до сих пор отсутствует единый термин законодательства об охране окружающей среды.

Таким образом, диссертант отмечает, что для правильного понимания и применения норм законов, необходимо применять те термины, понятия и определения, которые закреплены в действующих нормативных правовых актах. При этом среди них приоритет всегда должен отдаваться Конституции Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу.

Далее автор отмечает, что определяющая роль в системе законодательства об охране окружающей среды отводится федеральному законодательству. При этом общественные отношения в области охраны окружающей среды на федеральном уровне регулируются как нормативными правовыми актами, принимаемыми по предметам ведения Российской Федерации, так и нормативными правовыми актами, принимаемыми по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В свою очередь, нормативные правовые акты, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, определяются диссертантом как нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды. Остальные нормативные правовые акты, входящие в систему законодательства об охране окружающей среды, - как нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды. Анализ законодательства об охране окружающей среды позволяет диссертанту делать вывод, что в системе законодательства об охране окружающей среды именно нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), составляют преобладающую часть, среди которых федеральное законодательство занимает базовое (исходное) положение, на основании и во исполнении которого формируется соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации.

Важное значение в системе законодательства об охране окружающей среды имеют нормативные правовые акты, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом в эту группу входят не только нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды, принятые в целях реализации п «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), но и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды, принятые по другим предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Последние, несмотря на то, что содержат в себе отдельные нормы в области охраны окружающей среды, образуют систему других отраслей законодательства.

Особенностью законодательства об охране окружающей среды является то, что в общем объеме нормативных правовых актов преобладают подзаконные акты, а среди подзаконных актов – нормативные правовые акты органов исполнительной власти. Среди предписаний имеется много технических норм, роль которых в области охраны окружающей среды исключительно велика. Так, особое место занимают технические акты: ГОСТы, СниПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п. Большую роль в регулировании общественных отношений в области охраны окружающей среды играют строительные нормы и правила, ветеринарные, правила охраны труда, фитосанитарные правила и т.д.

Автор отмечает, что особое место в системе российского законодательства об охране окружающей среды занимает Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Учитывая, что система любого законодательства основывается на конституционных положениях, отмечено, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий определяются и регулируются ст. 11 Конституции Российской Федерации.

Далее автор исходит из того, что договор о разграничении предметов ведения и полномочий занимает в системе российского законодательства промежуточное положение, так как заключается отдельно с каждым субъектом Российской Федерации. Это подтверждается тем, что, с одной стороны, он является федеральным актом, с другой стороны, его положения становятся обязательными только для конкретного субъекта Российской Федерации. Вопрос же о роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в системе российского законодательства приобретает существенное значение при определении и разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и в области охраны окружающей среды.

В результате исследования федерального законодательства об охране окружающей среды автором представлена система действующего законодательства об охране окружающей среды в целом. При этом законодательство об охране окружающей среды было исследовано как

отрасль российского законодательства. В этой связи законодательство об охране окружающей среды как отрасль российского законодательства представляет собой совокупность элементов российского законодательства, систематизированных в определенной последовательности и регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды, направленные на сохранение, воспроизводство, оздоровление и улучшение природной среды в целом, включая компоненты природной среды, природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты, а также рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в целом, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Вторая глава – «Законодательство субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды» - состоит из двух параграфов, в которых раскрывается система законодательства субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды и выявляются его особенности.

В первом параграфе «Конституционные (уставные) нормы субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды» проводится сравнительно-правовой анализ конституционных (уставных) норм некоторых субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды между собой и с нормами Конституции Российской Федерации.

Автор, исходя из ранее предложенной классификации конституционных норм в области охраны окружающей среды и природопользования, основу которой составляет структура Конституции Российской Федерации, конституционные (уставные) нормы субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования также разделил на три группы:

- 1) нормы, устанавливающие основы конституционного строя;
- 2) нормы, определяющие права и свободы человека и гражданина;
- 3) компетенционные нормы.

В свою очередь, предложенная классификация представлена конституционными (уставными) нормами субъектов Российской Федерации, непосредственно регулируемыми экологические отношения.

Диссертант, анализируя конституционные (уставные) нормы некоторых субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды делает определенные выводы.

Во-первых, обращает на себя внимание тот факт, что выделенные исходя из структуры Конституции Российской Федерации конституционные (уставные) нормы субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования иногда закрепляются в разных главах и разделах.

Во-вторых, для конституций и уставов субъектов Российской Федерации характерно также то, что нормы в области охраны окружающей среды и природопользования разных групп могут концентрироваться в одной статье. Так, например, нормы, устанавливающие основы конституционного строя и нормы, определяющие права и свободы человека и гражданина, в

некоторых конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации закрепляются в одной статье, которая структурно разделена на несколько частей.

В-третьих, зачастую конституционные (уставные) нормы субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды не только не соответствуют нормам Конституции Российской Федерации, но и противоречат им.

В связи с этим автором отмечается, что вопрос о роли конституций и уставов субъектов Российской Федерации в системе законодательства субъектов Российской Федерации является спорным: должны ли они фактически дублировать Конституцию Российской Федерации либо регулировать только вопросы, относящиеся к предметам совместного ведения и ведения субъектов Российской Федерации, либо только вопросы, относящиеся к ведению субъектов Российской Федерации. В результате изучения некоторых определений Конституционного Суда Российской Федерации, автор приходит к следующему выводу.

Принцип непротиворечия, под которым понимается не строгое соответствие имеющимся в Конституции Российской Федерации правовым нормам, а соответствие положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации в части, касающейся предметов собственного ведения, основам конституционного строя, заложенным в Конституции Российской Федерации, должен применяться только по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

По предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, должен применяться принцип соответствия, согласно которому конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны полностью воспроизводить положения Конституции Российской Федерации.

Поскольку законодательство об охране окружающей среды в целом и охрана окружающей среды в частности является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то соответственно конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны полностью воспроизводить нормы Конституции Российской Федерации. В противном случае они будут противоречить Конституции.

Именно потому, что роль конституционных (уставных) норм субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования сводится к воспроизведению норм Конституции Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, предложенная диссертантом классификация конституционных норм Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования была применена и к конституционным (уставным) нормам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования.

Во втором параграфе «Основные формы правотворчества субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды»

система законодательства субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды исследована через формы правотворчества субъектов Российской Федерации в рассматриваемой области.

В свою очередь, формы правотворчества субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды в исследовании ограничены предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и определены целями и задачами соответствующих нормативных правовых актов.

Анализ конституционных положений, федерального законодательства об охране окружающей среды и законодательства об охране окружающей среды отдельных субъектов Российской Федерации, а также анализ правоприменительной практики позволил автору выделить следующие формы правотворчества субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов:

1. Форма опережающего правотворчества посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды по вопросам, регулирование которых федеральным законодательством отнесено к ведению федеральных органов государственной власти, а также по вопросам, регулирование которых федеральным законодательством отнесено как к ведению федеральных органов государственной власти, так и к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Форма реализации федерального законодательства посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, призванных регулировать многие специфические общественные отношения, возникающие на местах, принятия законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды в силу прямого указания на это федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации, а также принятие экологических программ, концепций.

3. Форма дублирования федерального законодательства.

Исследование основных форм правотворчества субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), позволили диссертанту выявить основные концептуальные подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды в целом.

Во-первых, в числе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), должны преобладать нормативные правовые акты, принятые в целях

реализации федерального законодательства: законы и иные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды, призванные регулировать многие специфические общественные отношения, возникающие на местах; законы и иные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды, принятые в силу прямого указания на это федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации; экологические программы, концепции. При этом форма опережающего правотворчества субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), должна осуществляться посредством принятия только законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды по вопросам, регулирование которых федеральным законодательством отнесено как к ведению федеральных органов государственной власти, так и к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, из числа нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), необходимо исключать нормативные правовые акты, принятые по тем вопросам, регулирование которых федеральным законодательством отнесено к ведению федеральных органов государственной власти, а также нормативные правовые акты, дублирующие федеральное законодательство. Анализ некоторых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, дублирующих федеральное законодательство, исключает необходимость в их существовании. В связи с чем от практики принятия таких законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации нужно отказываться.

Диссертант отмечает, что нецелесообразно и необоснованно также принятие одного закона, сочетающего в себе нормы разных отраслей законодательства: законодательства об охране окружающей среды, водного законодательства, лесного законодательства, законодательства о недрах и т.д.

В целях дальнейшей реализации и обеспечения верховенства конституционных норм и федерального законодательства возникла необходимость в принятии федерального закона, устанавливающего формы правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и регламентирующего порядок принятия субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также порядок привлечения к ответственности виновных лиц за неисполнение требований ст. 76

Конституции Российской Федерации, ст. 3.1. Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Необходимость в принятии такого нормативного правового акта predetermined существующей на сегодняшний день противоречивой правоприменительной практикой и заключается в предотвращении всевозможных правовых проблем и противоречий.

Третья глава – «Законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» - состоит из трех параграфов, в которых раскрываются общетеоретические проблемы разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, коллизионные проблемы законодательства об охране окружающей среды по вопросам совместного ведения, а также предлагаются концептуальные подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды в Российской Федерации.

В первом параграфе «Общетеоретические проблемы разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» исследуется законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов посредством раскрытия правовых форм регулирования отношений по предметам совместного ведения, определяется место и роль договорного порядка разграничения предметов совместного ведения в системе законодательства об охране окружающей среды, раскрываются виды и формы федеральных законов, определяющих основы правового регулирования в сфере совместного ведения.

Анализ разных подходов к определению способов разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, выявление особенностей конституционного разграничения и определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, приводит к выводу о том, что сущность, содержание и процедура разграничительного процесса зависит от того, что является предметом разграничения: компетенция, предмет ведения или полномочие. Причем не менее важно определить в какой сфере ведения происходит такое разграничение: в сфере ведения Российской Федерации, в сфере совместного ведения или в сфере ведения субъектов Российской Федерации, поскольку содержание компетенции, предметов ведения или полномочий зависят от сферы ведения. В связи с чем вопрос о единообразном и обоснованном научном толковании конституционных основ, формировании необходимых практических рекомендаций их законодательного закрепления приобретает особое значение. С этих позиций автором были исследованы особенности разграничительного процесса в Российской Федерации.

Рассматривая правовые формы регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, автор выделяет:

- правовые формы разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- правовые формы определения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Анализ Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», позволяет диссертанту делать следующие выводы.

Правовые формы разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов составляют: Конституция Российской Федерации; Федеративный договор и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Правовые формы определения (регулирования) предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов составляют: Конституция Российской Федерации; Федеративный договор; договоры о разграничении предметов ведения и полномочий; федеральные законы; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Автором отмечается, что существующее в юридической литературе мнение о том, что ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации включают в себя исчерпывающий перечень предметов ведения, является ошибочным. Данное положение не распространяется на пределы ведения, установленные ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, в рамках которых Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий осуществляется разграничение предметов ведения. Положение о том, что перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не является исчерпывающим, подтверждается также требованиями ст. 73 Конституции Российской Федерации, согласно которым «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». Обращает внимание тот факт, что конституционная норма не ограничивает себя формулировкой следующего содержания «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, *определенных Конституцией Российской Федерации*». Поэтому мнение, согласно которому «все, что не охватывается перечнями предметов ведения, указанных в ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации отнесено к ведению субъектов Российской Федерации», можно считать неверным.

Таким образом, в распределении остаточных предметов ведения необходимо руководствоваться не только ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, но и положениями соответствующих договоров о разграничении предметов ведения.

Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, как правило, призваны конкретизировать перечень предметов совместного ведения. Ни один нормативный правовой акт, ни один договор не может дополнять Конституцию Российской Федерации. Все они призваны реализовывать конституционные положения, в некоторых случаях конкретизируя их.

В связи с тем, что разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов осуществляется не только Конституцией Российской Федерации, но и Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, возникают сложности в таком разграничении. При этом во многих случаях необходимо обращаться к федеральным законам, определяющим основы правового регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К таковым относятся не только федеральные законы, изданные согласно ч.2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе, но и федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти. На основе последнего закона осуществляется все правовое регулирование по предметам совместного ведения. В свою очередь, федеральные законы, изданные по предметам совместного ведения, являясь одной из правовых форм определения предметов ведения и полномочий, играют особую роль в установлении не только предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе, но и в установлении предметов ведения субъектов Российской Федерации – по остаточному принципу.

Таким образом, автор считает, что законодательство об охране окружающей среды представлено как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим предлагается следующее определение: законодательство об охране окружающей среды как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – это отнесенная Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфера общественных отношений в области охраны окружающей среды, которая разграничивается и определяется соответствующими правовыми формами регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Определив законодательство об охране окружающей среды как отрасль российского законодательства и как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, диссертант проводит соотношение между ними. Как отрасль, законодательство об охране окружающей среды

представляет собой совокупность элементов российского законодательства; как предмет совместного ведения – это сфера общественных отношений. В первом случае общественные отношения в области охраны окружающей среды регулируются нормативными правовыми актами, принятыми как по предметам ведения Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Во втором случае общественные отношения в области охраны окружающей среды разграничиваются и определяются Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а также федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Причем в первом случае общественные отношения в области охраны окружающей среды регулируются, во втором случае – разграничиваются и определяются.

Во втором параграфе «Коллизионные проблемы законодательства об охране окружающей среды по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» в результате анализа некоторых нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды выявляются противоречия нормативных правовых актов об охране окружающей среды, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Ограничиваясь рамками совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, противоречия нормативных правовых актов об охране окружающей среды автор предлагает объединить в две группы:

1. Противоречия нормативных правовых актов разной юридической силы:

а) Противоречия между федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

б) Противоречия между федеральными законами и законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

в) Противоречия между нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Противоречия нормативных правовых актов равной юридической силы. Это:

а) Противоречия между федеральными законами, принятыми по предметам совместного ведения.

б) Противоречия между законами субъектов Российской Федерации, принятыми по предметам совместного ведения.

в) Противоречия между иными нормативными правовыми актами Российской Федерации равной юридической силы.

г) Противоречия между иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации равной юридической силы.

Возникновение первых двух подгрупп противоречий, как правило, обусловлено принятием нового федерального закона, содержащего нормы общего характера.

Основанием возникновения двух последних подгрупп противоречий является не только смена соответствующего федерального закона, но и чрезмерная правотворческая активность органов государственной власти. В связи с этим следует отметить, что зачастую этап принятия очередного нормативного правового акта не влечет следующего за ним этапа отмены нормативного правового акта, регулирующего аналогичные общественные отношения.

В свою очередь, в рамках второй группы, применительно ко всем подгруппам, могут быть выделены следующие противоречия:

- противоречия норм, введенных более поздним нормативным правовым актом, нормам раннего нормативного правового акта;
- противоречия норм общего характера нормам специального характера;
- противоречия норм общего характера, введенных более поздним нормативным правовым актом, специальным нормам раннего нормативного правового акта.

Таким образом, посредством классификации противоречий нормативных правовых актов об охране окружающей среды, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, автором была предпринята попытка определения возможных противоречий, возникающих в правоприменительной практике. В свою очередь, в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами об охране окружающей среды, принятыми по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в той его части, которая касается законодательства об охране окружающей среды), равной юридической силы, необходимо принять соответствующий федеральный закон, подробно регламентирующий возможности возникновения подобных противоречий и способы их преодоления.

В третьем параграфе «Концептуальные подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды в Российской Федерации» предлагаются концептуальные подходы к развитию законодательства об охране окружающей среды в Российской Федерации.

Во-первых, автор отмечает, что реализовывая и конкретизируя конституционные положения, нельзя отказываться от договорной практики разграничения предметов совместного ведения и полномочий, прежде всего, в силу того, что они составляют основы конституционного строя, изменение которых влечет принятие новой Конституции Российской Федерации.

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий является

одной из правовых форм регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которой должны не только разграничиваться, но и определяться предметы совместного ведения. В свою очередь, посредством определения круга вопросов, относящихся к конкретному предмету совместного ведения, подобные договоры будут раскрывать его содержание.

Автор считает, что ориентироваться необходимо не на дублирование конституционных положений, что ставит под сомнение целесообразность существования таких договоров, а на раскрытие содержания определенных предметов совместного ведения. В свою очередь, договор не должен выходить за рамки пределов ведения, установленных Конституцией Российской Федерации. В противном случае такой договор по своей природе будет неконституционным.

Во-вторых, особое значение в развитии законодательства об охране окружающей среды имеют федеральные законы об охране окружающей среды, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в целях реализации п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Ввиду того, что они являются одной из правовых форм регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, их роль в определении предметов совместного ведения, в частности, в установлении содержания законодательства об охране окружающей среды, велика.

Следовательно, в распределении остаточных предметов ведения необходимо руководствоваться не только положениями статей 71, 72 Конституции Российской Федерации, Федеративного договора и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, но и федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Реализуя конституционные положения, федеральный закон в некоторых случаях конкретизирует предметы ведения, например, посредством определения подотраслей (институтов) законодательства об охране окружающей среды как совокупности нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды.

Так, например, ни Конституция Российской Федерации, ни Федеративный договор, ни иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий не определяют в качестве самостоятельных отраслей российского законодательства законодательство об охране атмосферного воздуха, законодательство об отходах производства и потребления, законодательство об охране и использования растительного и животного мира, законодательство об экологической экспертизе и т.д. Вместе с тем, все обозначенные подотрасли, исходя из смысла соответствующих федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, составляют в совокупности одну отрасль - законодательство об охране окружающей среды.

Это положение играет существенную роль не только в определении

предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, но и в определении предметов ведения субъектов Российской Федерации. Поэтому принцип «все, что не охватывается перечнями предметов ведения, указанных в ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, отнесено к ведению субъектов Российской Федерации» не применим.

В свою очередь, федеральные законы, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, должны не только определять предметы совместного ведения, в некоторых случаях конкретизируя их и круг регулируемых ими вопросов, общественных отношений, но должны соответствовать объективным реалиям, конституционным положениям, федеративному устройству. Определяя не только предметы совместного ведения, но и полномочия по предметам совместного ведения, они играют существенную роль в установлении компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Автор считает, что наличие тех или иных полномочий по предметам совместного ведения напрямую влияет на развитие и реализацию самих предметов совместного ведения. Утрата субъектами Российской Федерации многих полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов приводит к выводу о нецелесообразности существования и самих предметов совместного ведения, поскольку их реализация фактически будет невозможной. Лишая субъектов Российской Федерации значительного комплекса полномочий, возникает вопрос о целесообразности существования тех предметов совместного ведения, которые определены Конституцией Российской Федерации. В связи с чем, конституционные положения могут остаться нереализованными. Во избежание этого субъекты Российской Федерации должны наделяться федеральными законами значительными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

По мнению диссертанта в развитии законодательства об охране окружающей среды важное место отводится законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так же, как и федеральные законы об охране окружающей среды, изданные по предметам совместного ведения, они призваны определять предметы совместного ведения посредством раскрытия содержания законодательства об охране окружающей среды. В свою очередь, их роль в развитии законодательства об охране окружающей среды обусловлена тем, что они призваны восполнять пробелы по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов при отсутствии соответствующих федеральных законов, регулировать многие специфические общественные отношения, а также регулировать многие общественные отношения в области охраны окружающей среды в силу прямого указания на это федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что назрела необходимость в систематизации

нормативных правовых актов. Такая систематизация должна привести нормативные правовые акты в соответствие с базовыми законами, регулирующими определенный круг общественных отношений, и, прежде всего с Конституцией Российской Федерации, но не к утрате силы действующих нормативных правовых актов.

Речь идет о таком виде систематизации нормативных правовых актов, как кодификация, охватывающая как внешнюю, так и внутреннюю переработку законодательства, предполагающую не только классификацию нормативных правовых актов, но и внесение в их содержание существенных изменений и дополнений, отмену устаревших норм и создание новых.

Задача такой кодификации заключается не в коренной перестройке системы законодательства, существующих полномочий, и, соответственно, федеративного устройства государства в целом, а в переработке законодательства с целью четкого изложения норм, не противоречащих друг другу, для эффективного правоприменения всеми субъектами права.

Диссертант также отмечает, что возникла необходимость в реализации конституционной ответственности в отношении должностных лиц органов государственной власти за нарушение требований ст. 15 Конституции Российской Федерации, а также необходимость четкого законодательного закрепления принципов правовой ответственности органов государственной власти всех уровней за нарушение требований ст. 15 Конституции Российской Федерации, и как следствие - необходимость в обновлении нормативных правовых актов советского периода, действующих и на сегодняшний день, либо в их официальной публикации и применении в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Все нормативные правовые акты и иные акты об охране окружающей среды должны подлежать обязательному официальному опубликованию, поскольку они, так или иначе, затрагивают конституционные права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

В заключении диссертации отражены основные выводы исследования и предложения диссертанта по совершенствованию действующего законодательства об охране окружающей среды.

В приложении автор в схемах представляет систему действующего законодательства об охране окружающей среды и модель системы законодательства об охране окружающей среды.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

1) Скобелева Л.А. Двойственность правового статуса органов государственной власти: на примере лесхозов // Вестник Татарстанского отделения Российской Экологической Академии. – 2004. - № 1 (19). – С.28-31.

2) Никифорова О.А., Скобелева Л.А. Законодательное обеспечение нормирования в области обращения с отходами как гарантия сохранения благоприятной окружающей среды // Вестник Татарстанского отделения Российской Экологической Академии. – 2004. - № 1 (19). – С. 17-20.

3) Бариева Э.Р., Скобелева Л.А. Имущественная и административная ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды: Учеб. пособие. Казань: Казан. гос. энерг. ун-т, 2004. – 152 с.

4) Скобелева Л.А., Семьянова А.Ю. Новый этап в развитии законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях // Экологический консалтинг. – 2004. - № 1 (13). – С.21-25.

5) Скобелева Л.А. Правовой статус заказников регионального значения // Экологический консалтинг. – 2004. - № 3 (15). – С.7-9.

6) Скобелева Л.А. Соблюдение процедуры публикации как критерий конституционности правовых актов // Вестник Татарстанского отделения Российской Экологической Академии. – 2004. - № 1 (19). – С. 20-23.

7) Скобелева Л.А., Бариева Э. Р. Административная ответственность за нарушение законодательства об охране окружающей среды: вопросы теории и практики. Казань: Казан. гос. энерг. ун-т, 2005 – 129 с.